

# Estudo sobre o histórico de atuação do Sebrae na consultoria para micro e pequenas empresas brasileiras

## *A study on the role of Sebrae in consulting WITH micro and small Brazilian enterprises*

Vanise Rafaela Zivieri Ralio<sup>1</sup> – Universidade Federal de São Carlos – Centro de Ciências Exatas e Tecnologia – Departamento de Engenharia de Produção  
Julio Cesar Donadone<sup>2</sup> – Universidade Federal de São Carlos – Centro de Ciências Exatas e Tecnologia – Departamento de Engenharia de Produção

**RESUMO** No cenário organizacional brasileiro destaca-se a presença e cada vez maior das micro e pequenas empresas (MPEs), tendo como consequência a crescente demanda por serviços de suporte à sua gestão. Nesse sentido, o presente artigo visa contribuir para o entendimento do espaço de consultoria brasileiro, principalmente no que se refere a sua relação com as MPEs, particularmente analisando as formas de atuação do Sebrae, desde seu surgimento dentro deste espaço e sua participação no fortalecimento deste segmento. Trata-se de uma pesquisa exploratória, partindo-se de revisão bibliográfica sobre o tema e de realização de entrevistas semiestruturadas com funcionários, consultores e ex-presidentes da instituição. A análise se deu de forma qualitativa considerando como base a análise cronológica dos dados. Os resultados permitem notar os principais produtos oferecidos pelo Sebrae, ao longo de seu histórico, e identifica-se o seu papel no fornecimento de consultoria para as MPEs e como grande produtor de conhecimento acerca do setor e também como agente articulador entre as instituições que se relacionam com o segmento.

**Palavras-chave** Micro e Pequenas Empresas. Consultoria Organizacional. Espaço de Consultoria Brasileiro. Sebrae.

**ABSTRACT** *In the Brazilian organizational scenario, the presence and the increasing importance of micro and small enterprises (MSEs) are highlighted more and more, resulting in the growing demand for services support for its management. In this sense, this article aims to contribute to the understanding of the Brazilian consulting space, primarily in regard to its relationship with the MSEs, particularly by analyzing Sebrae's ways of working, since its emergence within this space and its participation in strengthening this segment. This is an exploratory survey, starting from literature reviews on the topic and conducting semi-structured interviews with employees, consultants and former presidents of the institution. The analysis was qualitative, considering the chronological analysis of the data as a base. The results allows to note the main products offered by Sebrae, over its history, and identifies its role in providing consultancy to MSEs, as a major producer of knowledge regarding the sector and as a coordinating agent between the institutions that relate to the sector.*

**Keywords** *Micro and Small Enterprises. Organizational Consulting. Consulting Area in Brazil. Sebrae.*

1. Rod. Washington Luís, Km 235, CEP 13565-905, São Carlos-SP/Brasil, vaniserafaela7@gmail.com  
2. julio@dep.ufscar.br

RALIO, V. R. Z.; DONADONE, J. C. Estudo sobre o histórico de atuação do Sebrae na consultoria para micro e pequenas empresas brasileiras. **GEPROS. Gestão da Produção, Operações e Sistemas**, Bauru, Ano 10, nº 2, abr-jun/2015, p. 33-47.

DOI: 10.15675/gepros.v10i2.1223

## 1. INTRODUÇÃO

No cenário organizacional brasileiro destaca-se a presença e a importância cada vez maior das micro e pequenas empresas (MPEs), tendo como consequência a crescente demanda por serviços de suporte à sua gestão. Nesse sentido, o presente artigo visa contribuir para o entendimento do espaço de consultoria brasileiro, principalmente no que se refere a sua relação com as micro e pequenas empresas, particularmente, analisando as formas de atuação do Sebrae, desde seu surgimento dentro deste espaço e sua participação no fortalecimento deste segmento de micro e pequenas empresas. O estudo faz parte da tese de doutoramento da autora.

Para atingir tal objetivo, a pesquisa foi estruturada em dois eixos: o primeiro focado na descrição do espaço de consultoria brasileiro, sua dinâmica e formas de relação desenvolvido por meio de uma pesquisa bibliográfica exploratória realizada em autores nacionais e internacionais com publicações em periódicos, congressos e livros sobre o tema e a partir da cartografia apresentada por Donadone (2002), delimitando o espaço brasileiro de consultoria, incluindo o Sebrae e as Cooperativas de Consultores (DONADONE *et al.*, 2012); o segundo eixo, que surge do interesse de analisar e entender a relação do Sebrae com a dinâmica do espaço de consultoria brasileiro, portanto enfoca a identificação e descrição da atuação do órgão enquanto fornecedor de serviços de consultoria para micro e pequenas empresas, mais especificamente, nos processos de transformação e redirecionamento pelos quais passou a cada década, a partir de 1972, quando foi criado e as ações e programas de consultoria que foram desenvolvidas pela instituição.

Também foi realizada uma busca física de documentos e arquivos referentes ao Sebrae, inclusive as publicações internas e institucionais. Além disso foi feita uma série de entrevistas semiestruturadas junto a 10 funcionários do escritório sede do Sebrae, 5 consultores da instituição e 3 dos ex-presidentes e fazem parte da tese de doutorado em andamento da autora. A análise se deu de forma qualitativa considerando como base a análise cronológica dos dados.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1. A indústria de consultoria

A Consultoria Empresarial não é uma novidade na agenda dos empresários do mundo todo, pode-se até dizer que ela acompanha a história da Administração desde os seus primórdios, e está ligada à prática e ideologia do *management* (KIPPING, 2002); tendo como exemplos a Emerson Engineers e Consultoria Bedaux, criadas em 1907 e 1916, respectivamente (KIPPING, 1999; WRIGHT; KIPPING, 2012, p.33-34). Porém o que se percebe é que tem ganhado destaque e interesse de estudiosos e pesquisadores de alguns anos pra cá, sobretudo a partir dos anos 90, gerando um grande aumento no número de publicações sobre o tema, concomitante ao crescimento do faturamento das empresas deste setor no mundo todo (KIPPING, 2012; DONADONE, 2011).

No Brasil, destacam-se os escritórios das grandes multinacionais - sendo as mais conhecidas McKinsey & Co, o Boston Consulting Group (BCG) e Bain, AT Kearney, Booz & Company e Oliver Wyman, além das empresas provenientes das Big Four da Contabilidade, como a PwC, Deloitte, KPMG e Ernst & Young Terco e um grupo das empresas ligadas à Tecnologia da Informação, como a IBM e a Hewlett-Packard, de acordo com Kennedy Institute (2013). Também despontam escritórios das empresas de capital nacional, um grande número de pequenas empresas, fundadas por consultores brasileiros e ainda um pólo de consultoria universitária, ligadas às empresas juniores de faculdades de administração e Engenharia (DONADONE, 2002).

Apesar de tão interessante e mesmo com o crescente número de publicações sobre o tema na literatura acadêmica e empresarial, ainda pode-se dizer que na área de consultoria existem muitas lacunas a serem respondidas e exploradas por pesquisadores (KIPPING, 2012). Uma destas lacunas, que despertou o interesse para iniciar este projeto, é a consultoria direcionada às micro e pequenas empresas brasileiras.

## 2.2. Referencial teórico sobre empresas de consultoria no Brasil

No Brasil, as empresas de consultorias foram inicialmente mapeadas como resultado das pesquisas realizadas por Donadone (2002), que identificou os principais núcleos e influências do setor para construir uma cartografia do espaço de consultoria brasileiro. Neste estudo, foram reconhecidos três grandes polos, em que as consultorias atuam no mercado brasileiro: a) Consultorias multinacionais; b) Consultorias brasileiras; e c) Consultorias universitárias.

Foram ainda identificados no espaço brasileiro de consultoria a diversificação e o desenvolvimento de novos escopos de atuação, o que pode ser exemplificado a partir dos estudos de Vieira *et al.* (2007), que tratam de um projeto de consultoria desenvolvido em uma ONG. Também pode-se citar o trabalho de Lopes e Mesquita (2000) que aborda as contradições teóricas na elaboração de um programa de melhoria em uma organização cooperativa, desenvolvido por uma empresa de consultoria.

Da mesma forma, pode-se citar contribuição da pesquisa de Pereira e Barbosa (2008) a respeito do uso de fontes de informação por consultores empresariais, formulada e desenvolvida a partir do mercado de consultoria de Belo Horizonte, MG. Vinculado aos temas de inteligência empresarial dentro do ambiente organizacional, o estudo identificou as fontes de informação utilizadas pelos consultores.

Alguns estudos tiveram como objetivo a verificação dos resultados das consultorias, como a dissertação de mestrado de Helou (2008), que buscou verificar o impacto da consultoria externa no desempenho organizacional, a partir da percepção do público interno, e ainda Pires e Soares (2004), que questionaram o papel da consultoria, de mudança ou manutenção, em um projeto de consultoria realizado num órgão público do estado de Paraná.

De maneira geral, pode-se observar que os estudos no Brasil estão se “espalhando” não apenas geograficamente, mas também em linhas de pesquisa, seguindo o rastro das empresas de consultoria, que a cada dia desenvolvem novos públicos como clientes e novas ações como estratégia de manutenção ou até crescimento de mercado.

Despontam ainda no Brasil publicações que apontam as fragilidades acerca das empresas de consultoria. Os trabalhos formulados por Wood Jr. Paes de Paula (2004), Wood Jr. Caldas (2005) e Caldas *et al.* (1999) destacam a visão crítica sobre o setor de consultoria, questionam a atuação do consultor e a aplicação de suas orientações no seu próprio negócio. Junto a isso, acrescenta-se o noticiário recente, como a publicação de Amorim (2013) na revista Exame, apontando para um momento de ruptura no setor.

Sendo para apontar a diversificação de mercado, a novidade de técnicas ou de modismo, novos pacotes ou novos gurus, ou mesmo para uma visão mais crítica sobre o setor, torna-se evidente que a consultoria organizacional tem seu espaço estabelecido na agenda empresarial e cada vez mais desponta como interesse de pesquisadores.

## 2.3. Consultoria para a pequena empresa

De acordo com Christensen e Klyver (2006, p 299), na literatura sobre consultoria para empresa de pequeno porte, duas correntes parecem emergir. A primeira delas investiga como consultoria fundada para pequenos negócios afeta o desempenho e sobrevivência da empresa como uma forma de medir o valor de apoio público. A partir dessa literatura, parece que a consultoria para pequenas empresas aumenta a sobrevivência e melhora o desempenho da mesma e que o apoio é valorizado numa perspectiva da sociedade em respeito ao desenvolvimento econômico. A segunda corrente de literatura é mais cética em relação ao efeito da consultoria, não se interessa na relação entre consultoria e desempenho. Em vez disso, foca no processo pelo qual os proprietários de pequenas empresas recebem o aconselhamento.

Em uma análise quantitativa realizada, sugere-se que há uma diferença significativa entre as pequenas e grandes empresas a respeito da frequência com que elas usam consultores de gestão. Enquanto 72% das grandes empresas privadas (com mais de 500 funcionários) contrataram consultores de gestão, das pequenas empresas, apenas 33% o fizeram, no período analisado de dois anos. Além disso, em um contexto internacional mais amplo, o mesmo fenômeno foi observado. (Christensen; Klyver, 2006, p. 300).

Mughan *et al.* (2004) comentam que, dado o ambiente globalizado, onde as mudanças econômicas e tecnológicas acontecem tão rapidamente, as necessidades de desenvolvimento de gestão antes reservadas para funcionários de grandes empresas também começam a aplicar-se a pequenas e médias empresas. As pequenas empresas precisam essencialmente de consultoria de apoio de informação, operação e atividades de processamento, especialmente tendo em conta a sua capacidade limitada para desenvolver internamente sua equipe. De acordo com os autores, as maiores razões para falência de pequenos negócios parecem ser competência em gestão, falta de planejamento e garantia dos recursos financeiros, como pequenas empresas requerendo ajuda em tópicos operacionais e administrativos, especificamente finanças, contabilidade e marketing. Este seria particularmente o caso de empresas que exportam, importam ou que negociam internacionalmente, interagindo com empresas maiores. Curiosamente, poucos estudos mencionam a importância do planejamento estratégico e orientação para gestores de pequenas empresas que mostram o baixo nível de reconhecimento de abordagens estratégicas externas para as PME. Para melhorar o desempenho de pequenas empresas nestas áreas, programas de assistência do governo do Reino Unido começaram a adaptar a sua política em relação a uma estrutura mais orientada para consultoria, o que foi foco da pesquisa desenvolvida por Mughan *et al.* (2004).

Porém há muitos paradoxos encontrados nos estudos sobre o uso de consultoria nas pequenas empresas (Christensen; Klyver, 2006), dos quais vale a pena mencionar alguns: a) em inúmeras contribuições, são identificadas nas pequenas empresas uma necessidade de consultoria de gestão, porém maioria dos estudos aponta utilizam com baixa frequência; b) as pequenas empresas citam em incontáveis estudos que a consultoria profissional de gestão é de pouco ou nenhum uso, da mesma forma muitos consultores acham que gestores das pequenas empresas são amadores, tendem a trabalhar sem qualquer foco estratégico e também tendem a concentrar-se em problemas triviais.

Embora a lacuna de compreensão mútua seja representada de uma forma resumida, ela reflete um aspecto fundamental, que é visto a partir de uma perspectiva tanto do lado da demanda quanto da oferta. Ressalta-se que pequenas e médias empresas (PME) têm menos rotina no uso de consultores profissionais, isso porque estas empresas não compreendem bem seu próprio papel como clientes. Como consequência lógica, por sua vez, muitas vezes resulta em experiências ruins, que novamente se transforma em uma menor demanda pelos serviços, como um ciclo vicioso. Em pesquisa publicada na Grã-Bretanha (STOREY, 1994, *apud* Christensen; Klyver, 2006) conclui-se que os resultados não provam que o apoio de consultores tornou a pequena empresa melhor.

De acordo com Christensen e Klyver (2006, p 302), um estudo dinamarquês concluiu que mesmo em alguns casos, havia indícios de que as pequenas empresas estavam melhor sem qualquer consultoria. O estudo pretendia refletir o contexto, características, pesquisas e naturezas dos problemas específicos das pequenas empresas, partindo do pressuposto de que as metodologias de consultoria assim como o ferramental do *management* enraizado com os consultores de gestão foram concebidos a partir de experiências com grandes empresas. Como consequência, constatou-se a necessidade de consultoria sob medida para pequenas empresas.

Na Itália, um estudo desenvolvido por Crucini e Kipping (2001) aborda a contribuição das pequenas empresas de consultoria para disseminar novas ideias e modelos de gestão. Os autores citam que são estas pequenas empresas de consultoria que, no geral, trabalham para pequenas e médias empresas e principalmente dentro do mercado regional. Diferenciam-se das grandes consultorias por terem um alto nível de flexibilidade (na duração, metodologia e preços dos projetos de intervenção), pela sua proximidade com os clientes (conhecimento das especificidades locais, fácil acesso, possibilidade de construção de uma reputação local) e alto nível de confiança (decorrente da interação pessoal repetida com os clientes). Além disso, as pequenas empresas de consultoria italianas parecem ter encontrado recentemente uma nova estratégia competitiva na criação de redes, o que pode fornecer alguma pista sobre a consultoria para pequena empresa aqui no Brasil.

## 2.4. Relevância das micro e pequenas empresas no Brasil

As MPEs desempenham um papel de extrema importância no cenário econômico brasileiro, pois respondem por boa parte das ocupações geradas e contribuem para um grande percentual do PIB. A relevância das MPEs para a economia brasileira pode ser entendida através dos dados extraídos do Anuário do Trabalho da MPE (SEBRAE, 2012), expressando sua representatividade: 98,2% das empresas do setor industrial; 99,4% das empresas do setor de comércio; 98,8% das empresas do setor de serviço; 51,6% dos empregos; 41,6% do pessoal ocupado na indústria; 72,1% dos empregos no comércio; 42,6% no setor de serviços; 36% dos empregos gerados no comércio em 2011; 35,4% dos empregos gerados no setor de serviços; 63% dos empregadores que tem de 1 até 5 empregados.

Desde 2000, aumentou bastante a participação das MPEs no total de empreendimentos produtivos brasileiros. Ao mesmo tempo que a taxa de crescimento anual foi de 4% para o total de empresas, independente do porte, para as pequenas empresas foi de 6,2%, e para as micro 3,8%, entre 2000 e 2008. Nesse mesmo período, as MPEs foram responsáveis por aproximadamente metade dos postos de trabalho formais criados, o que equivale a 4,5 milhões de empregos (BRASIL, 2014).

O faturamento das MPEs também cresceu consideravelmente nos últimos anos. No primeiro semestre de 2010, a receita real registrou aumento de 10,7% comparado ao mesmo período de 2009, o que aponta que as pequenas empresas superaram o ritmo de crescimento da economia brasileira. De acordo com dados do IBGE, as MPEs foram responsáveis por 20% do PIB no Brasil, o que representa R\$ 700 bilhões. Segundo a RAIS/MTE (2010, *apud* BRASIL, 2014), são um total de 6,9 milhões de pequenos negócios optantes do Simples Nacional distribuídas em todo o território nacional, que representam 99% das empresas existentes no Brasil e 48% da produção nacional.

Da mesma forma que cresce em número e resultado, a demanda por assessoramento na gestão para o setor também cresce, e nenhum agente apresenta tamanha expressividade quanto o Sebrae neste espaço de consultoria para micro e pequena empresa, seja pelo seu porte, pela sua capilaridade (presente em todos os estados do Brasil), seja por oferecer a maior parte de seus serviços totalmente gratuitos. Desta forma, foi verificada a atuação desta organização que, desde seu nascimento até os dias atuais, fornece apoio aos pequenos empreendimentos no Brasil, tendo como vertentes principais a consultoria e o treinamento.

## 2.5. O Sebrae e a consultoria

Tanto o Sebrae quanto a Consultoria podem ser considerados fenômenos contemporâneos na sociedade brasileira e, de certa forma, dependentes entre si, vide sua origem histórica (Silveira, 2007, p.12). Desta forma, buscou-se identificar informações e definições a respeito do objeto e de sua estruturação no contexto social, político e econômico de sua constituição e objetivos de atuação.

O Sebrae completou em 2012 seus 40 anos, e ao longo destas 4 décadas desenvolveu diversos programas e projetos focados no desenvolvimento das MPE, sendo um dos mais característicos a consultoria empresarial para as micro e pequenas empresas. O Sebrae divulga seu objetivo de melhorar continuamente a competitividade destas empresas e de se encarregar de levar as novas tecnologias de gestão para os “empreendedores” brasileiros. De acordo com a própria instituição, o Sebrae atua em todo o território nacional. Além da sede, em Brasília (conhecido como Sebrae Nacional, ou Sebrae-NA), a instituição conta com escritório nas 27 unidades da Federação, com quase 700 pontos de atendimento. O Sebrae Nacional é responsável pelo direcionamento estratégico do sistema, definindo diretrizes e prioridades de atuação. Em cada estado brasileiro o Sebrae desenvolve suas ações e projetos de acordo com a realidade regional e as diretrizes nacionais.

## 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

### 3.1. Objeto de Estudo

O objeto de estudo é uma instituição paraestatal, com um histórico de mais de 4 décadas participando do cenário empresarial brasileiro. Foi identificado como maior, senão o único, com estas características, sendo referência para as micro e pequenas empresas, e até para os micro empreendedores individuais, como fornecedor de orientação empresarial, a um custo subsidiado, na maioria das vezes o atendimento é mesmo gratuito. Além disso, pode-se considerar as informações contidas no sítio da instituição, Sebrae (2012):

- a) a instituição tem quase 700 pontos de atendimento, sendo 382 próprios e 312 de parceiros, atuando em todo o território nacional.
- b) São mais de 4,9 mil colaboradores diretos, além de quase 8 mil consultores e/ou instrutores credenciados.
- c) Atua em áreas chaves para o crescimento das MPEs: articulação de políticas públicas; acesso a novos mercados, tecnologia e inovação; e facilitação e ampliação do acesso aos serviços financeiros.
- d) Tem como produtos: cursos, consultorias, treinamentos, palestras, seminários, eventos e publicações com enfoque exclusivo para as micro e pequenas empresas.
- e) Receita anual para o ano de 2013, de R\$ 3.523.304.000; em 2014, R\$ 4.129.969.000 e para 2015 é previsto R\$ 4.952.139.000, de acordo com informações disponibilizadas pela própria entidade no seu site institucional (SEBRAE, 2015).

### 3.2. Procedimentos de Coleta de Dados

Foi realizado um levantamento prévio de documentos e informações disponíveis sobre a instituição, em sítios da internet e por meio de pessoas ligadas à instituição.

Num segundo momento, foi feito contato com os funcionários da sede, em Brasília, para entrevistas realizadas via telefone, e envio de alguns documentos em meio físico e digital. Foram contactados 3 funcionários.

Posteriormente, foi agendada e realizada visita à sede, para realização de mais entrevistas com funcionários mais antigos da instituição, representantes de algumas funções-chave para a pesquisa: foram entrevistados representantes da Gestão de Pessoas (que puderam nos informar sobre os consultores, forma de contratação, e indicar alguns para serem entrevistados); representantes da área de marketing, para que possibilitasse identificar documentários e informativos que fornecessem pistas sobre a evolução dos produtos oferecidos pela instituição, e também representantes da área estratégica e ouvidoria, que evidenciaram os indicadores de atendimento da instituição, os números, e os índices de satisfação.

Na sequência, foi identificado o contato dos ex-presidentes da Diretoria Executiva e do Conselho Deliberativo Nacional, para que pudesse ser realizado um levantamento junto aos mesmos e entrevistas via email e/ou telefone. De um total de 20 presidentes, foram realizadas 3 entrevistas no total e o levantamento de mais 9 currículos dos membros da diretoria e conselho do Sebrae.

### 3.3. Procedimentos de Análise de Dados

A análise se deu de forma qualitativa considerando como base a análise cronológica dos dados, que foram organizados em cada uma das quatro décadas pelas quais passou a instituição, de forma a identificar os produtos, clientes, agentes (consultores), estratégia e estrutura da organização, reconstituindo o histórico da mesma a partir da evolução de suas ações de assessoria e apoio às micro e pequenas empresas, incluindo na última década também os micro empreendedores individuais (MEI).

## 4. RESULTADOS

Conforme informações levantadas em pesquisa de campo, foi possível identificar uma perspectiva das ações desenvolvidas pelo Sebrae em três períodos distintos, dentro do respectivo contexto político-econômico do período. As informações foram compiladas e são descritas a seguir.

### 4.1. Sebrae na década 1970 e 1980

O Sebrae existe como instituição desde 1972, mas sua história começa quase uma década antes. Em 1964, o então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), atual Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), criou o Programa de Financiamento à Pequena e Média Empresa (Fipeme) e o Fundo de Desenvolvimento Técnico-Científico (Funtec), atual Financiadora de Estudos e Projetos (Finep). O Fipeme e o Funtec formavam o Departamento de Operações Especiais do BNDE, no qual foi montado um sistema de apoio gerencial às micro e pequenas empresas. Em pesquisa realizada por estas instituições, foi identificado que a má gestão dos negócios estava diretamente relacionada com os altos índices de inadimplência nos contratos de financiamento celebrados com o banco.

Em 1967, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) instituiu, nos estados da região, os núcleos de assistência industrial (NAI) com o objetivo de prestar consultoria gerencial às empresas de pequeno porte. Os NAI foram embriões do trabalho que futuramente seria realizado pelo Sebrae. Em 17 de julho de 1972, após a realização do II CONCLAP, onde se discutiu o processo de desenvolvimento do Brasil, e por iniciativa do BNDE e do Ministério do Planejamento, foi criado o Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena Empresa (CEBRAE). Nasce formalmente a instituição, dentro da estrutura do Ministério do Planejamento, oriunda de iniciativas de apoio aos pequenos estabelecimentos realizadas no Nordeste e pelo BNDE.

Em 1974, o Cebrae já contava com 230 colaboradores, dos quais apenas sete no núcleo central, e estava presente em 19 estados. Em 1977, a instituição atuava com programas específicos para as pequenas e médias empresas. Em 1979, havia formado 1200 consultores especializados em micro, pequenas e médias empresas. No final dos anos 70, programas como Promicro, Pronagro e Propec levaram aos empresários o atendimento de que necessitavam nas áreas de tecnologia, crédito e mercado.

A partir de 1982, o Cebrae passou a ter também uma atuação política. Nessa época, surgem as associações de empresários com força junto ao governo e as micro e pequenas empresas passam a reivindicar mais atenção governamental para seus problemas e dificuldades. Nesse contexto, O Cebrae serve como canal entre as empresas e os demais órgãos públicos governamentais no encaminhamento das questões ligadas ao setor.

Em 1982, trabalhava-se com diagnósticos integrados, como o Diagnóstico Integrado do Setor Comercial. É também deste ano que ocorre a criação dos programas de desenvolvimento regional. Investiu-se muito em pesquisa para elaboração de diagnósticos setoriais que fundamentassem a ação nos estados. O trabalho de pesquisa tomou tamanho dimensionamento que se transformou em uma diretoria.

Dentro da estrutura, o órgão central tinha a responsabilidade de analisar e aprovar ou não o orçamento/programa de agentes dos estados. A equipe técnica era de analistas dos projetos, que também eram acompanhados através de uma programação trimestral de visitas aos agentes do Cebrae. A organização funcionava como sistema, com interação intensa entre o órgão central e os agentes. Promoviam-se, trimestralmente, encontros com os dirigentes regionais para trocar ideias, experiências e metodologias.

No Brasil, o período 1970-80 foi marcado por Planos Nacionais de Desenvolvimento, quando então da criação de instituições de âmbito nacional, como: EMBRAPA, TELEBRAS, EMBRATER, SIDERBRÁS, PORTOBRÁS e o CEBRAE inicia suas atividades dedicando-se à pesquisa socioeconômica, consultoria e capacitação empresarial, com foco no acesso ao crédito e Apoio Técnico na elaboração de Projeto de Viabilidade Econômico-financeira.

Dentro do ambiente político-econômico do Brasil, era instituído o Estatuto da Microempresa, e decretados alguns Planos Econômicos – Plano Cruzado, Plano Bresser. Também nesse período surgiram, com o apoio do CEBRAE, a revista Pequenas Empresas Grandes Negócios - PEGN, e o programa de televisão homônimo.

Nesta década, as ações desenvolvidas pelo Cebrae podem ser citadas como treinamento empresarial e consultoria; Atuação em Projetos e Programas como: Projeto Mercúrio, Tecnologia, PROMICRO – PROPEME, Programas de Associativismo; Centrais de Compras e Bolsa de Negócios; PRONAEX - Consórcios de Exportação; Nacionalização; Além de Programas Setoriais como PRONAGRO (para agroindústria), PRONAC (Comércio) e Projetos para Indústria e Desenvolvimento Microrregional.

Nos governos Sarney e Collor (1985-1990), o Cebrae enfrentou uma série de crises que o enfraqueceu como instituição. Neste período, sua vinculação passou do Ministério do Planejamento para o Ministério da Indústria e Comércio (MDIC). Com grande instabilidade orçamentária, muitos técnicos deixaram a instituição. Em 1990, foram demitidos 110 profissionais, o que correspondia a 40% do seu pessoal.

## 4.2. Sebrae na década 1990

Em 9 de outubro de 1990, o Cebrae foi transformado em Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE através do decreto nº 99.570, que complementa a Lei nº 8029, de 12 de abril. A entidade desvinculou-se da administração pública e transformou-se em um serviço social autônomo, constituído como uma sociedade civil, sem fins lucrativos e de utilidade pública, mantida por repasses das maiores empresas do país, proporcionais ao valor de suas folhas de pagamento, predominantemente administrado pela iniciativa privada. Na realidade, este foi o primeiro organismo afinado com o antigo Programa Nacional de Desestatização, embrião de uma nova prática de gestão de determinados serviços controlados pelo Estado, ou seja, a privatização. Neste período foi promulgado o Código de Defesa do Consumidor, e também Fórum da MPE e criação do Estatuto das Micro Empresas e Empresas de Pequeno Porte. É época da abertura econômica do país, do Plano Real, e também do SIMPLES, além disso desenvolve-se o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade – PBQP, e os Programas de Excelência em Gestão da Qualidade - PEGQ e PCI.

Discursivamente, o Sistema Sebrae busca criar, por vários mecanismos (capacitação, mobilização, disseminação do empreendedorismo e do associativismo), um ambiente radicalmente favorável à sustentabilidade e ampliação dos pequenos negócios. Esse ambiente passa por menor carga tributária, menos burocracia, acesso ao crédito, à tecnologia e ao conhecimento.

A entidade atua fortemente neste período com o Programa Sebrae de Qualidade total – PSQT, INFORMATIZE, ISO 9000, Programa 5S para os pequenos negócios, conhecido como Programa D’OLHO, Projeto IDEAL e BALCÃO SEBRAE (atendimento de 2 horas de consultoria). Além disso, Iniciando um Pequeno Grande Negócio – IPGN, Central Fácil e ações de disseminação da Cultura empreendedora, como o Seminário Empretec. Atua também com Programas de Gestão em Tecnologia da Informação, Mercado e Crédito; Programa SEBRAETEC, Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica, Gestão Ambiental, Treinamentos Empresariais; Compras Governamentais, Pesquisas e Feiras Setoriais e Feira do Empreendedor.

### 4.3. Sebrae a partir do ano 2000

Diante do cenário de mercado globalizado, com aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei Geral das MPes, foram direcionados esforços para reinvenção do Sebrae, como a implantação do Programa de Desenvolvimento Local Integrado Sustentável, DLIS, já demonstrando ações de políticas públicas assumidas pela entidade. Além disso, Programa Brasil Empreendedor, Aprender a Empreender, Mulher Empreendedora, houve ainda uma revolução do atendimento, de acordo com a própria instituição, o Portal Sebrae deu abertura à educação a distância e call-center, por meio dos quais possibilita o atendimento remoto a um número cada vez maior de empreendedores. Também foi implantado um programa para universitários, denominado Desafio Sebrae, além de editais de Microcrédito, Programa Jovem Empreendedor, Políticas Públicas, Prêmio Prefeito Empreendedor, e também ações de Desburocratização e Compras governamentais. A meta da instituição era passar do atendimento de milhares para milhões, e para isso contava com os recursos de educação à distância pela internet, rádio e televisão.

Em se tratando de sua administração, foi implantado um Sistema de Gerenciamento Orientado para Resultado – Geor, por meio do qual todos os projetos são mapeados pela Instituição e podem ser visualizado até por clientes, parceiros e público em geral. No sistema também são registrados os resultados alcançados, cronograma, ações etc. e, de acordo com a instituição, faz parte de sua política de transparência perante a sociedade.

O conjunto de projetos e programas em andamento na instituição caracteriza o direcionamento para a missão institucional, alinhado às diretrizes de seu mapa estratégico 2015-2022.

### 4.4. Comparativo da evolução do Sebrae

A partir da visualização das ações do Sebrae a partir dos três principais momentos de sua história, é possível ilustrar por meio de um quadro os fatores que se destacam, em termos de produtos, agentes, clientes e estrutura/estratégias, conforme o Quadro 1:

Quadro 1 – Comparação entre os três momentos do Sebrae.

|                                 | 1970-1980   | 1990   | 2000  |
|---------------------------------|---|--|---|
| Produtos (Programas e projetos) | Consultoria; Diagnóstico Rápido Integrado; Treinamento Empresarial; Promicro; Pronac; Progerar; Pronaex; Patme; Centrais de compras; Bolsa de Negócios; COM Bird e Proder   | PSQT – D'OLHO; Informatize; ISO 9000; Ideal; Balcão Sebrae; IPGN; Central Fácil; Cultura empreendedora; Empretec. Patme; Sebraetec; Incubadoras; Gestao Ambiental; Fampe – Funding; Proder | Mulher empreendedora; Reinvenção Sebrae; DLIS; Brasil Empreendedor; Aprender a empreender; Políticas Públicas; Prefeito Empreendedor; Desburocratização; Compras governamentais; Desafio Sebrae; Editais microcrédito; Jovem empreendedor |
| Agentes                         | Formou 1200 consultores para indústria, comércio, serviços, exportação e agronegócios   | Muitos saíram e foram demitidos 110 profissionais, (40%). Abriu processo para credenciamento   | Consultores terceirizados, com intensa capacitação; Alguns estados contratam internamente.  |
| Clientes                        | Indústria e comércio; Exportação e agricultura; Pequenas e médias empresas  | Micro e pequenas empresas  | Micro e pequena empresa; micro empreendedor individual; Universitário;  |
| Estrutura / Estratégia          | Formação do quadro  | De CEBRAE para SEBRAE; Capacitação de instrutores TOT; Gestão; Tecnologia; Informação; Mercado; Crédito  | Universidade corporativa; Credenciamento de cooperativas e empresas de consultoria; Centro de sustentabilidade Sebrae; GEOR; Revolução do atendimento; Portal; EAD, rádio e TV, Call center   |
| Cenário                         | Consciência ambiental; Planos Nacionais de Desenvolvimento; Criação do CEBRAE (MIC); Embrapa; Telebras; Embrater; Siderbras; Portobras; Estatuto da Microempresa; ART. 179 Constituição Federal. Planos Econômicos: Cruzado; Bresser. Revista e TV Pequenas empresas Grandes Negócios PEGN surgem com o apoio do CEBRAE | Abertura econômica; Código de defesa do consumidor; Plano Real; SIMPLES; Estatuto das microempresas e empresas de pequeno porte; Programa Brasileiro de Qualidade PBQP; PEGQ e PCI         | Lei de responsabilidade fiscal; Lei Geral das MPes; MEI   |

Fonte: Elaborado pelo autor (2014).

A partir do quadro é possível destacar as ações predominantes da instituição, sendo os produtos evidentemente direcionados primeiramente aos pequenos e médios, depois aos micro e pequenos empresários e na última fase, micro e pequenos, além dos empreendedores individuais. Os produtos, inicialmente o Diagnóstico Empresarial, que era vinculado aos empréstimos de Bancos de Desenvolvimento, no segundo período se destacam os Programas de Qualidade e Empretec, que despontavam não só no Brasil, mas no mundo todo e finalmente, a partir de 2000 a pulverização com programas diversificados e premiações a Mulheres e Prefeitos Empreendedores, além de universitários, e ainda cursos online, pela internet, rádio e TV, mantendo-se também os presenciais.

## 5. DISCUSSÕES

De acordo com os dados identificados, as ações do Sebrae no campo da consultoria são constantes, desde sua fundação, porém não são ações implementadas de forma isolada. Em seus projetos e programas ao longo de sua história, consultoria e treinamento sempre caminharam juntos. Também ações complementares de apoio às micro e pequenas empresas fazem parte dos “pacotes” oferecidos, como incentivos para participação em feiras setoriais, divulgação em mídia, premiações e encontros entre empresários, além da contínua articulação política junto a órgãos representativos dos interesses relacionados aos empreendedores e empresários das empresas de pequeno porte, das micro empresas e atualmente também dos micro empreendedores individuais.

Na cartografia do espaço de consultoria brasileiro desenvolvido por Donadone (2002), o Sebrae apareceu posicionado distante da academia, porém foi possível perceber que a instituição foi se movendo para alterar esta situação, a partir da constatação de um grande número de funcionários que concluíram ou estão em curso de pós graduação *stricto sensu* em nível de mestrado e doutorado em diversas de suas agências. Também pela análise dos materiais produzidos, é possível identificar a grande evolução e profissionalização de seu quadro de funcionários. De acordo com os entrevistados, o Sebrae desde sua fundação investe na formação de seu corpo técnico, inclusive em cursos e especializações no exterior.

Em termos das ações práticas, observou-se em visita à sede da instituição que alguns programas principais se estendem do Sebrae Nacional para os Sebraes de todos os estados, como é o caso dos Programas Sebrae Mais, Sebrae Sob Medida, que, conforme exposto, envolvem ações práticas de consultoria e orientação, mas também treinamentos entre outras iniciativas complementares, como apoio à participação em eventos e orientações específicas a cada setor.

Os resultados permitem identificar os principais produtos desenvolvidos e oferecidos pelo Sebrae, ao longo de seu histórico, e identifica-se o seu papel no fornecimento de consultoria para as MPEs e como grande produtor de conhecimento acerca do setor. Também apontaram um direcionamento para a efetiva participação da organização no cenário político como agente articulador entre as instituições que se relacionam com as micro e pequenas empresas, inclusive a nova secretaria criada pelo atual governo federal.

## 6. CONCLUSÕES

Considerando o objetivo inicial de permitir um melhor entendimento do espaço de consultoria brasileiro, foi possível identificar a estreita relação do Sebrae com as micro e pequenas empresas, e sobretudo sua atuação permanente em todos os momentos de seu histórico (décadas de 1970-1980; 1990 e a partir de 2000) com programas e projetos direcionados para este público, que foi melhor se definindo a partir do suporte formal e legal definido pelo governo brasileiro. Tal propósito da pesquisa só foi alcançado e comprovado por meio dos levantamentos documentais e das entrevistas. Os principais resultados apontam para a participação da instituição em diversas formas de atuação, como fornecimento de técnicas de gestão, e treinamento, mas também com apoio para participação em eventos e preparação para exportação, além do seu papel de articulação junto ao meio político. O posicionamento do Sebrae no espaço de consultoria se mostra extremamente diferenciado das empresas de consultoria, tanto das grandes, quanto das pequenas e das empresas nacionais. Primeiramente porque fornece a grande maioria de seus serviços a um custo subsidiado, visto que a instituição tem um orçamento acima de R\$ 3 bilhões de reais por ano (como disponível pela instituição, no ano de 2014 foi R\$ 3,5 bilhões) e ainda porque o público que atende não é alvo das grandes empresas de consultoria.

Desde seu surgimento esteve próximo ao governo e mesmo quando deixou de ser um órgão público, em 1990, tendo passado por uma ruptura que quase o extinguiu, conseguiu se reposicionar. Tornou-se uma paraestatal e permanece como braço de apoio do governo para promoção de ações em prol das micro e pequenas empresas, projetos e incentivos para formalização dos pequenos negócios, fortalecimento dos micro empreendedores individuais, além de agente de intermediação entre os interesses deste público junto aos órgãos governamentais, inclusive a Secretaria de micro e pequena empresa, criada no ano de 2013.

A grande contribuição deste estudo se refere ao entendimento da estrutura do Sebrae, e de suas ações no que se refere à consultoria para micro e pequenas empresas. Confirmou-se a evidência de que a instituição é agente atuante na consultoria para as MPes, e também articulador dos interesses dos micro e pequenos empresários com os interesses do governo. Também pode-se citar o reconhecimento da área ocupada no espaço de consultoria brasileiro, conforme estudos iniciais de Donadone (2002), porém este fato pode ainda ser melhor investigado e também analisada sua alocação mais ou menos próxima da academia, conforme pistas iniciais.

As limitações do artigo referem-se a um acesso maior aos documentos sobretudo referentes às fases iniciais da instituição, que poderiam subsidiar melhor as análises e conclusões, e também o acesso aos ex-presidentes, que em sua grande maioria, mesmo não fazendo mais parte da instituição, permanecem em órgãos públicos ou cargos ligados ao governo, impossibilitando a realização de entrevistas com um número maior de seus representantes.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, L. Os gurus precisam de um guru. *Exame*, São Paulo, v. 47, n. 21, p. 84-86, 2013.

BRASIL, Portal. **Mapa das micro e pequenas empresas**. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2012/02/o-mapa-das-micro-e-pequenas-empresas>>. Acesso em: 08 jul. 2014.

CALDAS, M.; ANUNCIATTO, R.; ARENA, R.; BARRETO, F.; BIANCHI, M.; FACCIN, A.; LEITE, M.; MACHADO, S.; MATSUNO, C.; POZZI, D.; PROCOPIAK NETO, M.; RASERA, R.; SARHAN, C. S.; VASQUES, L.; YASSUDA, L. Um gostinho do próprio remédio: até que ponto empresas de consultoria no Brasil adotam em si mesmas aquilo que prescrevem a seus clientes? *Revista de Administração de Empresas Light*, v. 6, n. 4, p. 2-12, 1999.

CHRISTENSEN, P. R.; KLYVER, K. Management consultancy in small firms: how does interaction work? *Journal of Small Business and Enterprise Development*, v. 13, n. 3, p. 299 –313, 2006.

CRUCINI, C.; KIPPING, M. Management Consultancies as global change agents? Evidence from Italy. *Journal of Organizational Change Management*, v. 14, n. 16, p. 570-589, 2001.

DONADONE, J. C.; SILVEIRA, F. Z.; RALIO, V. R. Z. Consultoria para pequenas e médias empresas: as formas de atuação e configuração no espaço de consultoria brasileiro. *Gestão da Produção*, v. 19, n. 1, p. 151-171, 2012.

DONADONE, J. C. **Os hunos já chegaram: dinâmica organizacional, difusão de conceitos gerenciais e a atuação das consultorias**. 2002. Tese (Doutorado) – Departamento de Engenharia de Produção, Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo.

DONADONE, J. C. As formas de atuação e configuração dos intermediários de conteúdos gerenciais: o espaço de consultoria e a imprensa de negócios brasileiros. *In: DONADONE, J. C.; JARDIM, M. C. (Orgs) As Centralidades e Fronteiras das empresas do século XXI*. Bauru: Edusc, p. 305-351, 2011.

HELOU, J. H. A. **O Impacto da Consultoria Externa no Desempenho Organizacional, na Percepção do Público Interno: um estudo de caso da empresa XYZ**. 2008. Tese (Dissertação de Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis

KENNEDY. **Consulting Reserach and Advisory**. Disponível em: <<http://www.kennedyinfo.com/consulting/home?C=rTy08zxOI7j4RtT>>. Acesso em: out. 2013.

KIPPING, M.; CLARK T. Researching Management Consulting: an introduction to the handbook. *In: KIPPING, M.; CLARK T. (Ed.). The Oxford Handbook of Management Consulting*. New York: Oxford University Press, 2012. p. 1-26.

KIPPING, M. American management consulting companies in Western Europe, 1920 to 1990: products, reputation and relationships. **Business History Review**, v. 73, n. 2 p. 190-220, 1999.

KIPPING, M. Trapped in their wave: The evolution of Management Consultancies. In: CLARK, T.; FINCHAM, R. **Critical Consulting** – New perspectives on the management advice industry. Oxford: Blackwell Publishers Inc, 2002.

LOPES, F. D.; MESQUITA, Z. Consultoria empresarial: contradições teóricas na elaboração de um programa de melhoria em uma organização cooperativista. In: Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração (ENANPAD), 24, 2000, Florianópolis. **Anais eletrônicos...** Florianópolis: ANPAD, 2000.

MUGHAN, T.; LLOYD-REASON, L.; ZIMMERMAN, C. Management consulting and international business support for SMEs: need and obstacles. **Education + Training**, v. 46, n. 8/9, p. 424-432, 2004.

PEREIRA, F. C. M.; BARBOSA, R. R. Uso de fontes de informação por consultores empresariais: um estudo junto ao mercado de consultoria de Belo Horizonte. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 13, n.1, p. 95-111, 2008.

PIRES, G. O.; SOARES, G. P. Consultorias: mudança ou manutenção? In: Encontro de Estudos Organizacionais, 3, 2004, Atibaia. **Anais Eletrônicos...** Atibaia: ANPAD, 2004.

SEBRAE. **Perfil da Pequena Empresa optante do Simples**: Anuário da Micro e Pequena empresa 2010. Disponível em <<http://www.sebrae.com.br>> Acesso em: out. 2012.

SILVEIRA, F. Z. **Massificação da Consultoria**: descrição e análise dos processos de mudança do Sebrae-SP. 2007. Tese (Dissertação de Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.

VIEIRA, N. S.; FEITOSA, M. G.; CORREIA, F. B. C. Adaptação ou Criação: os aprendizados do consultor obtidos com a prestação de consultorias a ONGs. In: Conferência Regional de ISTR para América Latina y el Caribe, 6, 2007, Salvador. **Anais...** Salvador: ISTR, 2007.

WOOD JÚNIOR, T.; CALDAS, M. P. Rindo do que? Como consultores reagem ao humor crítico e à ironia sobre sua profissão. **Revista Organização & Sociedade**, Salvador, v. 12, n. 34, p. 83-101, 2005.

WOOD JÚNIOR, T.; DE PAULA, A. P. P. Pop management: grandes empresas de consultoria no Brasil. **Relatório de Pesquisa EAESP/FGV** – Núcleo de Pesquisas e Publicações, n. 8, 2004.

WRIGHT, C.; KIPPING, M. The Engineering origins of the consulting industry and its long shadow. In: KIPPING, M.; CLARK, T. (Ed.). **The Oxford Handbook of Management Consulting**. New York: Oxford University Press, 2012. p. 29-49.

